

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА, ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Соколова Татьяна Дмитриевна, аспирант ИСПИ РАН, 210189@bk.ru

Аннотация: В настоящей статье автором рассматриваются особенности функционирования механизмов гражданского контроля в Российской Федерации с учетом существующей нормативно-правовой базы и сложившихся подходов к трактовке понятия в социально-политических учениях и доктринах.

Abstract: The article deals with the problem of civil control in Russia due to the legislation of the country and historically developed doctrines and socio-political thought

Ключевые слова: государственное управление, гражданский контроль, законодательство

Key words: public administration, civil control, legislation

Исторически сложившаяся традиция распределения власти «сверху» своеобразным образом характеризовала и восприятие обществом властных институтов, придания им сакрального статуса. Другой отличительной особенностью российской специфики является относительно невысокий уровень информированности россиян о своих правах и обязанностях. Согласно результатам исследования Всероссийского центра изучения общественного мнения, только 35% россиян считают, что Конституция РФ играет важную роль в развитии государства. Каждый пятый россиянин (20%) и вовсе не имеет представления о статьях основного закона государства. Подобная ситуация во многом подтверждается результатами социологических исследований. Согласно результатам всероссийского опроса, только 23% россиян считают, что источником власти и суверенитета в стране является сам народ¹. Примечательно, что эти показатели практически не изменились за последние 20 лет.

Другой отличительной особенностью развития гражданского общества в нашей стране является разобщенность сектора. Симон Кордонский, к примеру, заключает: «...члену нашего гражданского

¹ ВЦИОМ: Пресс-выпуск 2853; <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115282>

общества гораздо эффективнее и безопаснее действовать в одиночку, используя связи и знакомства...»¹. Вероятно, одним из ключевых факторов в данном контексте является низкий уровень доверия населения к некоммерческому сектору. По различным причинам не доверяют НКО 2/3 россиян². И связано это во многом именно с функционалом НКО и услугами, которые неправительственный сектор в России оказывает. Не всегда прозрачные схемы финансирования, скандальные разбирательства на этой почве негативно отражаются на репутации даже самых авторитетных из акторов. Нормативно-правовое подкрепление деятельности общественников, поддержка со стороны органов государственной власти в данном направлении особенно важно в период модернизации российского общества. Скандалы последних лет с признанием многих общественных организаций «иностранными агентами» совершенно дискредитировали некоторые из них, породили разговоры о недобросовестности активистов в стране. Между тем, еще хуже обстоит дело с определением непосредственно контрольных функций и полномочий общественного сектора. Отсутствие или недостаточная проработанность темы — результат с одной стороны разобщенности научного сообщества в вопросах определения контрольных функций и полномочий неправительственного сектора, а с другой — некоторой уникальности российского опыта, где зачастую формирование гражданского общества и создание общественных институтов происходило по инициативе «сверху». Так, появление закона об общественном контроле было инициировано В.В. Путиным, он же выступил инициатором проведения Первого гражданского форума и ряда других проектов, направленных на развитие гражданского общества в России. Схожим образом ситуация складывалась и в дореволюционной России. Первые законодательные акты, регулирующие вопросы существования общественных организаций, датируются 1782 годом, при том для легального существования чаще всего необходимо было получить одобрение Кабинета Министров³. Довольно распространенным считается мнение о том, что во времена СССР объединение в неправительственные инициативы было обусловлено не столько попыткой артикуляции общественных интересов, сколько было сопряжено с преодолением чувства изолированности и разобщенности, что в свою очередь повлекло за собой определенного рода консолидацию образован-

¹ Кордонский Симон. Государство, гражданское общество, коррупция. <http://kordonsky.ru/?p=114>

² Мерсиянова И.В. Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества / отв. ред. А.Б. Купрейченко, — М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013. — 564 с.

³ Бредли Дж. Развитие гражданского общества и общественных организаций в дореволюционной России, 1994

ных граждан и в какой-то мере было первоосновой формирования зародившегося в позднее чувства гражданского долга¹. Ранее неправительственные объединения преследовали преимущественно филантропические и культурно-просветительские цели. Что, между тем, не умоляет их возможностей в вопросах контроля государственного сектора и, прежде всего, силового блока². Между тем, общественные инициативы становятся более разнообразными, затрагивая различные социальные сферы.

В научном сообществе под гражданским контролем чаще всего принято подразумевать одну из форм реализации общественных интересов посредством наблюдения за деятельностью представителей органов государственной власти в целом и представителей публичной власти в частности. В европейской политико-правовой мысли понятия «общественный контроль» и «гражданский» в значительной мере отличаются и не только с точки зрения этимологии: под гражданский контроль чаще всего понимается наблюдение за деятельностью военных структур и, прежде всего, армии, в то время как в зону ответственности активистов public sector зачастую входит работа по наблюдению за эффективностью и прозрачностью работы органов государственной власти в целом³. До недавнего времени в российском законодательстве не было закреплено понятие «общественного контроля», положение и полномочия гражданского общества регулировалось рядом разрозненных и не во всем согласованных законодательных актов. В настоящее время и общественный контроль, и деятельность общественных советов осуществляются в соответствии с законодательством и подзаконными актами. Между тем, долгое отсутствие нормативно-правовой базы сказывалось и на недостаточной проработанности темы в научном сообществе, разночтениях терминов. Это накладывало свои отпечатки и на эффективность оценки деятельности государственных органов, имеющих публичные функции.

Размышляя об особенностях работы третьего сектора в наши дни, нельзя не отметить ряд серьезных изменений в трансформации как общественного восприятия роли и функций НПО, так и нормативно-правовых основ деятельности гражданских активистов. Если ранее основным для всего неправительственного сектора законодательным актом, регламентирующим его деятельность, был

¹ Бредли Дж. Развитие гражданского общества и общественных организаций в дореволюционной России, 1994

² Певень Л.В. Демократический гражданский контроль над вооруженными силами: теория и практика военно-гражданских отношений: Монография. — М.: Изд-во РАГС, 2008. — 236 с.

³ Betz David Civil-Military Relations in Russia and Eastern Europe // Routledgecurzon Contemporary Russia and Eastern Europe // 2013.

принятый еще в 1995 году ФЗ «Об общественных организациях», то с недавнего времени рассмотрение контрольных функций гражданского общества все-таки получило свое правовое подкрепление по причине вступления в силу Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».¹ В документе также указано, что не допускается принятие нормативных актов, которые могли бы воспрепятствовать общественному контролю, а характер участия в общественном контроле должен быть непременно добровольным. Согласно принятому в 2014 году закону, под общественным контролем подразумевается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций...»². В качестве субъектов общественного контроля выступают Общественная палата, региональные общественные палаты, представители общественных советов, которые сформированных при органах законодательных и исполнительной власти, а также при необходимости в случаях, предусмотренных законодательством РФ, могут создаваться новые формы, отвечающим поставленным задачам, в том числе контролерами могут выступить общественные инспекции, группы общественного контроля или иные организационные структуры общественного контроля. Как считает президент Российской организации общественного контроля Владислав Гриб: «Это беспрецедентный закон, фактически дающий конституционное право каждому гражданину и организациям управлять государством»³. Согласно законодательному акту, граждане правомочны непосредственно участвовать в процессе принятия политических решений, контролировать эффективность и добросовестность предоставления государственных услуг, их качество. Все факты нарушений, выявленные посредством наблюдения субъектов гражданского контроля за деятельностью сотрудников ЖКХ, образовательных организаций, судов, учреждений культуры и т. п. должны быть в обязательном порядке по факту проверок представлены общественности. Что немаловажно, субъектам общественного контроля теперь подотчетна и сфера госзакупок, а также они наделены правом защищать граждан в суде, в случае нарушения чиновника-

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

² Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

³ Петров И. Ждите ревизора. Российская газета. rg.ru // 23.07.2014.

ми их законных прав и интересов¹. Однако, чтобы исключить «необоснованное вмешательство в деятельность госорганов и создание препятствий для их законной деятельности», контролировать оборонную сферу и госбезопасность общественникам не доверили, а также им нельзя вмешиваться в деятельность политических партий, референдумы и политические кампании, равно, как и злоупотреблять использованием своих инструментов.

Как считают эксперты, для наибольшей эффективности работы неправительственного сектора в общественных советы и другие субъекты общественного контроля должны привлекаться представители профсоюзов, эксперты, юристы. Кроме того, необходима максимально широкая информационная поддержка успешной деятельности общественных контролеров, демонстрация их успехов и результатов от обратной связи с органами государственной власти до освещения реализации самых резонансных проектов (экологических, социальных и т.п.) с целью повышения качества государственного управления и информированности россиян о специфике общественного контроля. А наиболее результативной деятельность общественников станет при использовании всех совокупных технологий и средств, большой вариативности доступных инструментов и соответствующей квалификации «контроллеров», однако неправительственный сектор при этом должен пользоваться доверием широких слоев населения.

Список литературы:

1. Betz David Civil-Military Relations in Russia and Eastern Europe // Routledge-curzon Contemporary Russia and Eastern Europe // 2013.
2. Бредли Дж. Развитие гражданского общества и общественных организаций в дореволюционной России., 1994
3. ВЦИОМ: Пресс-выпуск 2853; <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115282>
4. Кордонский Симон. Государство, гражданское общество, коррупция. <http://kordonsky.ru/?p=114>
5. Мерсиянова И.В. Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества / отв. ред. А.Б. Купрейченко, — М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013. — 564 с.
6. Певень Л.В. Демократический гражданский контроль над вооруженными силами: теория и практика военно-гражданских отношений: Монография. — М.: Изд-во РАГС, 2008. — 236 с.
7. Петров И. Ждите ревизора. Российская газета. rg.ru // 23.07.2014.
8. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

¹ Там же